

REFLEXION SOBRE EL SENTIDO DE TERRITORIO PARA LOS PUEBLOS INDIGENAS EN EL CONTEXTO DEL ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y EL DESARROLLO MINERO¹

ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y MINERIA
CYTED-SEGEMAR
Mendoza, Agosto 2001

Por: Cristina Echavarría
Iniciativa de Investigación sobre Políticas Mineras (IIPM)



INTRODUCCIÓN

“...el ordenamiento territorial es esencialmente un proceso transformador, que requiere de una reflexión crítica y creativa sobre la naturaleza de las relaciones sociales y de producción dominantes, y en ese sentido debe comportar el afianzamiento y revaloración de su ética tradicional (la de los pueblos indígenas) fundada en el comunitarismo, la reciprocidad y el apoyo mutuo...implica ante todo un ordenamiento del pensamiento, encaminado a reconstruir la trama y la urdimbre del tejido social”²

La apertura económica y la liberalización de regímenes de inversión como resultado de la globalización, están generando profundas transformaciones socioeconómicas y procesos de reordenamiento territorial en los ámbitos regionales y locales. Nuevos desarrollos mineros y petroleros, agroindustriales, portuarios y de vías de comunicación están afectando como nunca antes a territorios indígenas, ecosistemas frágiles y únicos y áreas naturales protegidas ricas en recursos estratégicos aun no plenamente conocidos, como la biodiversidad.

Al mismo tiempo, en el contexto de la globalización de la información y de una nueva ética de los derechos humanos, se han abierto espacios de participación importantes para que los pueblos indígenas defiendan su integridad étnica³ en

¹ Este documento se basa en el Volumen 1 del informe INER-TERI-MERN a IDRC: “Indicadores de Desempeño Ambiental y Social de evaluando el progreso hacia el mejoramiento del bienestar humano y la salud ambiental”.(1999) (Echavarría y Correa: Temas Claves para los Pueblos Indígenas cuando la minería se desarrolla en sus territorios), s.p.

² Organización Nacional Indígena de Colombia ONIC. Diagnóstico sobre la Actual Situación Territorial de los Pueblos Indígenas de Colombia. Informe Final Convenio Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural - Organización Nacional Indígena de Colombia. Santafé de Bogotá. (s.p.). (1998?)

³ “El mantenimiento de los factores esenciales de vida, de sustento y recreación de los sistemas étnicos, económicos, políticos, sociales, espirituales y culturales de los pueblos indígenas” (tomado de: DGAI, 1998:57)

los ámbitos nacional e internacional, tales como el Convenio 169 de la OIT y la directriz operativa 4.20 del Banco Mundial entre otras:

“Sus territorios [los de los pueblos indígenas] y sus recursos se han convertido en escenario de la expansión económica de los países donde se ubican; en el campo internacional y en general en la vida social y económica se han venido reconociendo de hecho y de derecho (Derechos Humanos) nuevos sujetos plenos en cuanto a representación social y jurídica; los condicionamientos ambientales del desarrollo han venido exigiendo el reconocimiento de la diversidad de conocimientos y recursos culturales hasta entonces desdeñados, presentes en los milenarios sistemas de manejo ambiental propios de los pueblos indígenas; y finalmente, que no lo menos importante, en razón a su propia expresión política directa, o como movimientos indígenas nacionales e internacionales”⁴

Recogiendo los resultados de la investigación realizada por nosotros en Colombia (Echavarría y Correa, Op.cit.,s.p), se enfoca lo territorial desde cinco grandes ejes, o derechos, que articulan la integridad étnica de los pueblos indígenas: identidad, territorio, autonomía, participación y desarrollo propio. Si bien este documento se alimenta principalmente de las formulaciones desde la experiencia de Colombia, que en este tema se considera avanzada en el ámbito global, es evidente su relevancia regional por cuanto indica la dirección de una tendencia creciente de fortalecimiento de los pueblos indígenas. Sin pretender ser conclusivo, su objetivo es compartir algunas reflexiones que sirvan para informar los procesos de ordenamiento territorial, desde una perspectiva más intercultural de territorio.

1. BREVE ANOTACIÓN SOBRE LOS PUEBLOS INDÍGENAS DE AMÉRICA

La identificación de individuos o grupos como pertenecientes a pueblos indígenas ha sido problemática para algunos gobiernos. Por tratarse del Convenio internacional más aceptado por más países, y de algún modo por concentrar de manera más integral los puntos propuestos en foros internacionales por las organizaciones y pueblos indígenas, retomamos aquí la definición que hace el Convenio 169 de la OIT. Los pueblos indígenas son:

“Los pueblos tribales en países independientes cuyas condiciones sociales, culturales y económicas les distingan de otros sectores de la colectividad nacional, y que estén regidos por sus propias costumbres o tradiciones o por una legislación especial...[se considera indígenas] A los pueblos en países independientes, considerados indígenas por el hecho de descender de poblaciones que habitaban en el país o región geográfica a la que perteneció el país en la época de la conquista o la colonización o del establecimiento de las actuales fronteras estatales y que, en cualquiera que sea su situación

⁴ Dirección General de Asuntos Indígenas DGAI - Ministerio del Interior. 1998. *Los Pueblos Indígenas en el país y en América: Elementos de política nacional e internacional*. Serie Retos de la Nación Diversa No. 1. Santafé de Bogotá.

actual, conservan todas sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas. La conciencia de su identidad indígena deberá considerarse en criterio fundamental para determinar los grupos a los que se aplican las disposiciones del presente Convenio". (Convenio 169 de la OIT, artículo1)

Muchos pueblos indígenas, en particular aquellos que viven en América Latina, el Caribe, África, Australia y Asia, también tienen actualmente en común lo siguiente:

- Una dependencia muy estrecha de sus territorios ancestrales y recursos naturales
- El uso frecuente de un lenguaje, diferente del idioma nacional
- Producción dirigida principalmente a la subsistencia
- El riesgo de estar en posición desventajosa, como grupo social, en el proceso de desarrollo
- La vigencia de instituciones sociales y políticas propias

Aunque los censos son poco confiables en cuanto al registro de la población indígena⁵, las cifras oficiales en 1997 reflejaban lo siguiente⁶: en el continente americano los 430 pueblos indígenas suman oficialmente un total aproximado de cuarenta millones de personas, lo que equivale a cerca del 5% de la población total. Entre éstos existe una *enorme diversidad étnica y cultural*, reflejada en la existencia de unos trescientos idiomas diferentes, cosmovisiones y complejos culturales andinos, de selva, costeros, de sabanas, de zonas desérticas, de regiones subárticas, de bosques templados, de praderas y de zonas cenagosas; en esa misma medida de diversidad, una pléyade de sistemas normativos de control y regulación social, de prácticas y formas religiosas y espirituales, de sistemas de parentesco, de sistemas de reciprocidad y solidaridad, de sistemas de gestión ambiental territorial que conllevan conocimientos de largo plazo sobre el funcionamiento de una gran variedad de ecosistemas locales.

Las tasas de crecimiento poblacional de los indígenas tienden a ser muchas veces superiores a las tasas nacionales, lo que señala claramente su fuerza demográfica y la tendencia hacia el *aumento de su población*, a pesar de la existencia de casos puntuales de extinción física o cultural.

Así mismo, si bien constituyen una minoría en el ámbito macro, conviene resaltar que en algunos países, como Bolivia y Guatemala, constituyen la mayoría de la población, mientras que en países como Perú y Ecuador tienen

⁵ Ver: Quesada, Charo. 2001. En: BIDAMERICA, Agosto, 2001. Las otras caras de América Latina. <http://www.iadb.org/idbamerica/Spanish/JUL01S/jul01s7.html>

⁶ Tomado de: Dirección General de Asuntos Indígenas DGAI - Ministerio del Interior. 1998. *Los Pueblos Indígenas en el país y en América: Elementos de política nacional e internacional*. Serie Retos de la Nación Diversa No. 1. Santafé de Bogotá

una presencia demográfica muy importante. Así mismo, en algunas regiones de cada nación, tradicionalmente consideradas como marginales pero hoy escenarios de extracción de materias primas para el mercado mundial, éstos constituyen también la mayoría de la población, como por ejemplo en la Guajira Colombo-Venezolana y en la Amazonía. Esto indica que es *relativa su condición de “minorías”* en el ámbito regional y subregional.

Otro aspecto hace referencia al común denominador de las *dificultades de supervivencia* de muchos pueblos indígenas, referidas en particular al despojo territorial, la violencia, la discriminación, la subordinación a intereses ajenos, la explotación de sus recursos y gentes, el desconocimiento de sus sistemas normativos propios, la exclusión de procesos de toma de decisiones y el abandono o “la sectorialidad deculturadora” de la atención estatal.

En América, como en el resto del planeta, la existencia persistente de los pueblos indígenas y sus propias expectativas en referencia al derecho a un futuro como pueblos, han cobrado *renovada actualidad*. Empujados históricamente hacia territorios considerados pobres y marginales, hoy esos mismos territorios revelan tener minerales, hidrocarburos y recursos biológicos estratégicos que son demandados el modelo de desarrollo y los patrones de consumo de la sociedad actual. Es en este contexto que surge el fortalecimiento conjunto y solidario de los pueblos indígenas del mundo, numerosos procesos de reidentificación étnica y el reconocimiento de derechos de hecho y de derecho, tanto en los ámbitos internacionales, como nacionales.

2. TERRITORIO: PERSPECTIVA DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS

2.1 Territorio como identidad

En las formulaciones de los pueblos indígenas está claro que el concepto de territorio no equivale meramente a “tierras o predios”. En palabras de un senador indígena Páez de Colombia:

“El territorio no es simplemente el espacio geográfico delimitado por convenio...El territorio es algo que vive y permite la vida, en él se desenvuelve la memoria que nos cohesiona como unidad de diferencias. El territorio, ámbito espacial de nuestras vidas, es el mismo que debe ser protegido por nuestros pueblos del desequilibrio, pues necesitamos de él para sobrevivir con identidad. Existe una reciprocidad entre él y nosotros, que se manifiesta en el equilibrio social que permite un aprovechamiento sustentable de los recursos de que nos provee éste. El equilibrio social debe manifestarse en la protección del territorio para proveer a las futuras generaciones de un espacio rico en recursos y lleno de memoria”⁷

⁷ Jesús Piñakwe en: Dirección General de Asuntos Indígenas DGAI - Ministerio del Interior, Consejo Regional Indígena del Cauca CRIC y Ministerio de Justicia y del Derecho. 1997:34. *Del Olvido Surgimos para Traer Nuevas Esperanzas. La Jurisdicción Especial Indígena*. Imprenta Nacional. Santafé de Bogotá.

Esta cita expresa un sentido amplio del territorio, una relación profunda y significativa asociada a un espacio histórico, y al sentido de seguridad como elemento de referencia constante. El territorio trasciende el espacio geográfico y las formas de posesión y propiedad del mismo, sin desconocerlas, pero sin restringirse sólo a éstas, planteando la complementariedad existente entre las formas de apropiación y uso de recursos naturales, las redes sociales culturalmente legitimadas para hacerlo, los procesos ecosistémicos inherentes y las formas de humanizarlo, de cubrirlo de significación, pero sobre todo de sentido propio, de identidad.

En este sentido es importante señalar que para los pueblos indígenas el territorio se entiende y se vive de manera integral, es decir, que abarca el suelo y el subsuelo, el aire, las aguas y otros recursos naturales, y sus correlaciones intrínsecas con identidad y formas de vida de sus grupos sociales.⁸

2.2 Territorio como Autonomía:

Las siguientes citas hechas por indígenas permiten vislumbrar el sentido de la autonomía desde su punto de vista:

“Entendemos la autonomía como la posibilidad real de preservar nuestra identidad étnica y cultural dentro de un ámbito territorial en el cual se conserva la memoria colectiva...”⁹

“La autonomía territorial está relacionada con la capacidad de administrar y manejar el territorio y resolver los conflictos”¹⁰

La autonomía implica entonces el *poder de tomar de decisiones* en las diversas esferas de su vida como pueblos indígenas *con base en su propio pensamiento y sus propias opciones de desarrollo*. El desafío para todos los actores sociales, públicos y privados, consiste en comprender el significado, y poder incorporar de manera equitativa e informada, aspectos como gobierno propio, jurisdicción especial indígena, educación bilingüe e intercultural, salud intercultural y opciones propias de desenvolvimiento económico y social (planes de vida) en las articulaciones y procesos de toma de decisiones que afectan a familias o territorios indígenas.

2.3 Territorio y Participación

“Los yanaconas pensamos que la cultura es viva, como un río, se mueve permanentemente aunque por siglos permanezca en el mismo cauce. Es capacidad de cambio sin perder el cauce y los cimientos. La cultura es

⁸ Esto evidentemente va en contra vía de la tradición jurídica latinoamericana, en la cual los recursos del subsuelo le pertenecen a la nación.

⁹ Jesús Piñakwe (Ibid: 48)

¹⁰ Alberto Achito (Ibid: 54)

articulación. Cuando dos ríos se cruzan se engrandecen sus aguas, pero sus cauces no desaparecen, se hace uno nuevo. La cultura no es un costalado de cosas, es la corriente del río, lo que nos permite avanzar”¹¹

Como participación se entiende aquí, tanto las relaciones y formas de participación internas de las comunidades, como las formas de articularse con otros actores de la sociedad nacional o global. Los planes de ordenamiento territorial, al igual que los desarrollos mineros, deben contar cada vez con mayor y mejor participación de las comunidades locales en los procesos de toma de decisiones. Por ejemplo, respecto de cómo se implantan los proyectos de desarrollo (con su propia lógica espacial), sobre las territorialidades y espacialidades existentes en los ámbitos locales y regionales en las cuales de insertan.

El gran desafío desde la participación es el tema de la interculturalidad de las articulaciones. Es decir, en que los diferentes actores comprendan las perspectivas diversas que entran en juego para llegar a acuerdos que permitan definir el ordenamiento de territorios indígenas en contextos nacionales multiculturales.

En el contexto actual, el ámbito de participación privilegiado para llegar a dichos acuerdos, es el de la consulta previa, tal como lo propone el convenio 169 de la OIT¹². Este ha jugado un papel crucial en ayudar a incorporar los temas indígenas en otros foros internacionales, como la ONU, y ha sido ratificado por un número importante de países, con las notables exclusiones de Brasil, Chile, Guyana, Paraguay y Venezuela en América del Sur.

Adicionalmente, la Directriz Operativa 4.20 del Banco Mundial, también incluye lineamientos importantes sobre consulta, concertación y participación de los pueblos indígenas. Su objetivo es asegurar que los Pueblos Indígenas no sufran efectos adversos durante el proceso de desarrollo, y que éstos reciban beneficios que sean económica y socialmente compatibles con su cultura, se ha ido consolidando como un condicionante importante para proyectos financiados por el Banco Mundial.

En los ámbitos nacionales se viene dando un proceso general de democratización en la región, variable según el país, pero que de manera creciente implica generar espacios y procesos de convivencia, junto con un creciente reconocimiento de derechos de los pueblos indígenas, a partir de escenarios como los que ofrece un proceso de ordenamiento territorial.

2.4 Territorio y Desarrollo Propio

¹¹ Jimeno, Gladys, Correa, Hernán Darío y Vásquez, Miguel (Compiladores). 1998. *Hacia el Reconocimiento de los Derechos de los Pueblos Indígenas: Conceptos de 1995-1998*. Serie Retos de la Nación Diversa No. 2. Dirección General de Asuntos Indígenas, Ministerio del Interior. Santafé de Bogotá.

¹² Para información completa remitirse a: www.ilo.org/

La Conferencia Internacional de Derechos Humanos de Viena (1993:17) contiene una formulación global hecha por los pueblos indígenas y que marca la tendencia de los procesos actuales:

“Entendemos la libre determinación como el derecho que tienen nuestros pueblos a poseer, controlar, administrar y desarrollar un territorio- actual o ancestral- jurídicamente reconocido y respetado, dentro del cual un pueblo, sin inferencias de ninguna especie, desarrolla, recrea y proyecta todos los aspectos de su cultura particular y específica. En esos territorios nuestros pueblos aplican su propio modelo y opción de desarrollo según sus propias concepciones cosmogónico-filosóficas de la economía y de su relación con la naturaleza, controlando efectivamente los recursos del suelo y del *subsuelo*”

La Organización Nacional Indígena de Colombia, en un documento diagnóstico referido al proceso de ordenamiento territorial¹³ expresa lo que entiende por desarrollo propio, y señala caminos de reflexión y de acción que contribuyen a esclarecer su perspectiva:

- Desde su perspectiva los diferentes modelos de desarrollo que se han implementado conllevan a la homogenización étnica y cultural. “Para los pueblos indígenas la noción misma de desarrollo y su praxis ha tenido unas implicaciones imperiales y colonialistas que les ha significado su des-estructuración étnica y territorial”
- Se plantea entonces que no se trata de *alternativas de desarrollo*, sino de *alternativas al desarrollo* que se construyen a partir de la articulación del territorio, la economía y el autogobierno.

Territorio: el reconocimiento de los derechos territoriales es indispensable para el planteamiento de alternativas al desarrollo.

Economía: para los pueblos indígenas es un sistema que se contextualiza dentro del mundo natural a partir de unas relaciones sociales; no un sistema cerrado, autónomo e independiente, fundado en el presupuesto de la escasez, como parece serlo para occidente. “...occidente postula el desarrollo como instrumento para conquistar la escasez y se traza como metas la acumulación, el crecimiento económico y la productividad. Por su parte, los pueblos indígenas motivados, no por el producir más, sino por el mejor vivir, consideran que el desperdicio y el exceso son prácticas que lastiman la armonía de la vida”

Autogobierno: “los pueblos indígenas rescatan una dimensión olvidada del concepto de autoridad, donde se manda obedeciendo las decisiones de las comunidades...Estas autoridades no mantienen un poder separado de las comunidades, sino que su poder reside en ellas”

- Las alternativas al desarrollo surgen de los pueblos indígenas, construyendo sobre sus propias tradiciones de conocimiento y saber. Se levantan a partir del respeto a la diferencia y a la diversidad, para contribuir en la construcción de sociedades diversas y pluralistas.
- Apuntan a la búsqueda de la *autodependencia* y la *autogestión*, pero “no sugieren un aislamiento ni un cierre a los demás”.
- Plantean que el ordenamiento territorial debe ser utilizado como una estrategia para generar alternativas al desarrollo, y por tanto debe:

¹³ Organización Nacional Indígena de Colombia ONIC. 1997. Diagnóstico sobre la Actual Situación Territorial de los Pueblos Indígenas de Colombia. Informe Final Convenio Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural - Organización Nacional Indígena de Colombia. Santafé de Bogotá. (s.p.)

- Generar *dinámicas endógenas* y su proyección hacia escenarios territoriales mayores.
- Propiciar la *participación* directa y profunda de las comunidades en la construcción de las alternativas.
- Garantizar que las alternativas al desarrollo *se autoregulen y se hagan sostenibles en el tiempo*
- Abordar las alternativas al desarrollo desde una *mirada integral*, evitando su sesgo hacia el crecimiento económico
- Articular los procesos de carácter macrosocial con los de carácter microsocial
- Profundizar y potenciar el *sentido colectivo y comunitario*
- Lograr la satisfacción *colectiva* de las *necesidades vitales*
- Reivindicar los *principios éticos* propios, tales como: apoyo mutuo, solidaridad y reciprocidad.

3. Obstáculos para Implementar Nuevas Políticas de Reconocimiento de Derechos en Relación con Ordenamiento Territorial

De acuerdo con la Dirección General de Asuntos Indígenas del Ministerio del Interior de Colombia los principales obstáculos para la plena implementación de las nuevas políticas de reconocimiento de derechos tienen que ver con:

- Ausencia de un concepto claro, y de consenso, sobre autonomía territorial indígena.
- Descoordinación del proceso de descentralización del Estado en cuanto a su evolución sectorial y espacial.
- Énfasis normativo y debilidad de gestión en todas las instancias estatales.
- Ausencia de estrategias de desarrollo institucional, en general, y mucho más en cuanto a estrategias de diversificación cultural e interculturalización de las relaciones, programas y proyectos con los pueblos indígenas.
- Dificultades y lastres culturales discriminatorios en la interlocución y articulación de las diferentes instancias territoriales y sectoriales con los pueblos indígenas.

Los retos cruciales para el mantenimiento de la integridad étnica de los pueblos indígenas residen en la reglamentación y operatividad intercultural de las esferas de articulación, tales como los Planes de Ordenamiento Territorial, la consulta previa y la jurisdicción especial indígena¹⁴.

¹⁴ Dirección General de Asuntos Indígenas DGAI - Ministerio del Interior, Consejo Regional Indígena del Cauca CRIC y Ministerio de Justicia y del Derecho. 1997. *Del Olvido Surgimos para Traer Nuevas Esperanzas. La Jurisdicción Especial Indígena*. Imprenta Nacional. Santafé de Bogotá.

4. A modo de Conclusión: temas claves referidos a la minería en Territorios Indígenas

Teniendo en cuenta los anterior y en especial en relación con la experiencia colombiana, las principales causas de oposición por parte de pueblos indígenas a proyectos mineros y otros macro proyectos en lo que consideran sus territorios, se pueden resumir en los siguientes temas:

- Derechos territoriales sin resolver
- Corrupción y tráfico de influencias en los ámbitos de toma de decisiones
- Marginamiento y exclusión de los grupos más vulnerables
- Falta de confianza sobre las intenciones de las empresas mineras y algunas autoridades gubernamentales
- Ausencia de capacidad para ejercer auditorías públicas y veedurías populares del manejo de impuestos y regalías mineras.
- Ausencia de capacidad y financiación en el ámbito municipal y departamental para efectuar monitoreo y control ambiental independiente del de las empresas
- Ausencia de capacidad y financiación en el ámbito municipal y departamental para efectuar monitoreo epidemiológico pertinente a los riesgos ambientales de proyectos mineros que afectan la salud humana
- Percepción de insuficiente transparencia de parte de las empresas mineras en cuanto a las auditorías externas de sus operaciones
- Deficiencias en la oportunidad, calidad, adecuación intercultural e integralidad de la información ofrecida por las empresas mineras y el gobierno a los pueblos indígenas locales sobre la naturaleza y los efectos del proyecto
- Capacidad variable de pueblos indígenas para participar de manera efectiva en los procesos de toma de decisiones
- Inexistencia de metodologías de evaluación intercultural de impactos
- Deficiencias y falta de entendimiento de parte de las compañías mineras y de algunas entidades gubernamentales acerca de las culturas indígenas y su relación con el territorio, agravadas por la folclorización de la cultura y la invisibilización de los temas claves para los pueblos indígenas
- Negligencia deliberada de empresas y algunas autoridades gubernamentales a reconocer la pluralidad jurídica de la legislación indígena colombiana, la cual incluye los sistemas normativos propios de cada pueblo indígena, además de las leyes consagradas en la constitución de 1991.

- Resistencia de casi todas las empresas mineras a acogerse a convenios internacionales que son cruciales para la integridad étnica de los pueblos indígenas¹⁵.

Las claras tendencias de afianzamiento y reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas en el ámbito global, y de manera creciente en los contextos nacionales Latinoamericanos, impone claros desafíos para todos los actores en términos de cómo incorporar la interculturalidad en las relaciones entre ellos. El diseño y ejecución de planes de ordenamiento territorial ofrecen un ámbito de interacción típico de los desafíos que implica el reconocimiento de la diversidad.

“El reto del multiculturalismo consiste en acomodar las diferencias nacionales y étnicas de una manera estable y moralmente defendible”¹⁶

¹⁵ Tales como: Convenio 169 de la OIT, Borrador de la Declaración de los Derechos de los Pueblos Indígenas de la ONU, Declaración de Río y Agenda 21 de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Ambiente y Desarrollo.

¹⁶ Kymlicka, Will. 1996. *Ciudadanía Multicultural. Una teoría liberal de los derechos de las minorías*. Paidós. Barcelona.